

PRACE NAUKOWE

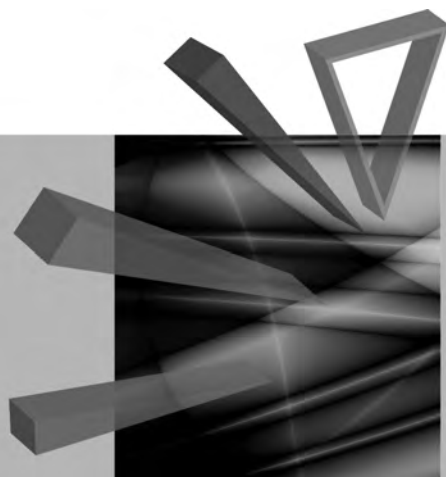
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

307

Polityka ekonomiczna



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Grażyna Węgrzyn



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-390-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	13
Franciszek Adamczuk , Produkty tradycyjne i regionalne i ich wykorzystanie w promocji regionu.....	15
Ewa Badzińska , Perspektywy i bariery rozwoju firm <i>spin-off</i> w Polsce.....	25
Agnieszka Baer-Nawrocka, Arkadiusz Sadowski , Polityczne i strukturalne czynniki wpływające na przemiany w rozmieszczeniu produkcji trzody chlewnej w krajach Unii Europejskiej.....	35
Agnieszka Barczak , Wykorzystanie metody programowania liniowego do oceny procesu produkcyjnego grup gospodarstw wybranych typów rolniczych.....	45
Wioletta Bieńkowska-Golasa , Odległość gmin wiejskich województwa mazowieckiego od głównych ośrodków gospodarczych a ich poziom przedsiębiorczości	56
Alicja Bonarska-Treit , Turystyka szansą rozwoju lokalnego.....	65
Agnieszka Borowska , Wykorzystanie środków w ramach krajowych programów wsparcia pszczelarstwa w Polsce.....	77
Anna Czech , Bezpieczeństwo energetyczne Polski a odnawialne źródła energii	92
Małgorzata Dolata , Pozycja konkurencyjna obszarów wiejskich Polski Wschodniej z punktu widzenia ich wyposażenia w infrastrukturę gospodarczą.....	100
Monika Fabińska , Wybrane czynniki kapitału regionalnego determinujące rozwój firm z sektora włókienniczo-odzieżowego z województwa łódzkiego	109
Mateusz Folwarski , Wynagrodzenia dyrektorów wykonawczych rady dyrektorów największych amerykańskich banków przed i po kryzysie finansowym	121
Małgorzata Fronczek , Charakter wymiany handlowej Polski z zagranicą po 1990 roku	132
Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor , Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw sektora motoryzacyjnego w Polsce i w Europie	142
Marcin Gospodarowicz , Sektor mikroprzedsiębiorstw w Polsce i jego wsparcie ze środków UE w latach 2007-2011	152
Marianna Greta, Ewa Tomczak-Woźniak , Polski sektor rolny a cyfryzacja – przykład i bariery realizacji projektu wdrażającego technologie informatyczne.....	165

Sylwia Guzdek , Znaczenie instytucji otoczenia biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2007-2012	176
Barbara Hadryjańska , Umacnianie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na przykładzie sektora rolno-spożywczego	190
Sławomira Hajduk , Instrumenty ekonomiczne zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym	201
Mariusz Hamulczuk , Asymetria w transmisji cen w łańcuchu żywnościowym. Przykład cen drobiu w Polsce.....	212
Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Agata Bocionek , Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osobom nieubezpieczonym na podstawie decyzji organu wykonawczego samorządu terytorialnego	224
Grażyna Karmowska , Zróżnicowanie rozwoju powiatów województwa zachodniopomorskiego.....	233
Wojciech Kisiał, Bartosz Stępiński , Analiza zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez samorządy terytorialne w Polsce.....	247
Joanna Kizielewicz , Polityka gospodarcza rządu i Unii Europejskiej wobec regionów nadmorskich i jej wpływ na rozwój turystyki morskiej w Polsce	257
Ewa Kołoszycz , Dochody typowych gospodarstw mlecznych w UE w 2011 roku	270
Sylwester Kozak , Efektywność zakładów ubezpieczeń na życie w Polsce w latach 2002-2011. Czy wielkość i własność zagraniczna zakładów mają znaczenie?.....	280
Mariusz Kudelko , Ocena zasadności budowy elektrowni systemowych wykorzystujących nowe złoża węgla brunatnego	292
Anetta Kuna-Marszałek , Strategie ekologiczne przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych.....	305
Piotr Laskowski , Specjalne strefy ekonomiczne jako czynnik rozwoju regionalnego na przykładzie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST- PARK”	317
Wojciech Leoński , Zewnętrzne bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce..	330
Edyta Łyżwa, Olga Braziewicz-Kumor , Współpraca przedsiębiorstw przemysłowych z innymi uczestnikami rynku w zakresie działalności innowacyjnej.....	341
Agnieszka Malkowska , Strategia rozwoju Euroregionu Pomerania a budowa konkurencyjnego regionu przygranicznego.....	353
Arkadiusz Malkowski , Wschodnia granica Polski. Od peryferii i izolacji do współdziałania	363
Grażyna Mańczak , Ocena polityki proeksportowej w Polsce	373
Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz , Analiza nakładów pracy w gospodarstwach rolnych w 2010 roku w porównaniu do 2002 roku	384

Dominika Mierzwa , Zastosowanie modelu multiplikacyjnej analizy dyskryminacji w ocenie spółdzielczych przedsiębiorstw mleczarskich.....	396
Andrzej Miszczuk , Nowe podejście do regionalnego planowania strategicznego (na przykładzie województwa podkarpackiego).....	408
Zbigniew Mongiało, Michał Świtlyk , Analiza współczynników efektywności uczelni publicznych.....	420
Anna Oleńczuk-Paszel, Monika Śpiewak-Szyjka , Gospodarowanie wojewódzkim zasobem nieruchomości a dochody województwa	431
Piotr Podsiadło , Zagadnienie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w sektorze rybołówstwa.....	442
Halina Powęska , Cel przekraczania granicy uczestników handlu przygranicznego a struktura towarowa transgranicznych zakupów na pograniczu polsko-ukraińskim	454
Zdzisław W. Puślecki , Nowe zjawiska we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej w warunkach perspektywy budżetowej na lata 2014-2020 ...	465
Bogusława Puzio-Waślawik , Samozatrudnienie w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	477
Małgorzata Raczkowska , Spółdzielczość socjalna w Polsce	489
Joanna Rogalska , Świętokrzyskie jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci polityki regionalnej.....	502
Iga Rudawska , Sieć jako pośrednia forma koordynacji gospodarczej na przykładzie zintegrowanej opieki zdrowotnej	513
Robert Rusielik , Determinanty efektywności technicznej produkcji żywca wołowego w Europie i na świecie w roku 2011	522
Karolina Sienkiewicz , Karta Praw Studenta a sytuacja absolwentów szkół wyższych na rynku pracy.....	534
Agnieszka Skoczyła-Tworek , Audyt jako narzędzie optymalizacji zarządzania przedsiębiorstwem w dobie kryzysu ekonomicznego	546
Katarzyna Skorupińska , Niezwiązkowe formy reprezentacji pracowników w polskim systemie stosunków przemysłowych	557
Agnieszka Słomka-Gołębiowska , Determinanty niezależności komitetu wynagrodzeń w bankach w Polsce	569
Jerzy Sokołowski , Optymalizacja wyboru oferty turystycznej przez klienta przy wykorzystaniu portalu internetowego holidaycheck	581
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka , Ocena stopnia wykorzystania pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa województwa lubelskiego na podstawie wyników badań ankietowych	590
Marcin Stępień , Elementy zasad podatkowych w aspekcie polskiego systemu podatkowego.....	602
Maciej Szczepankiewicz , Potencjał innowacyjny polskich parlamentarzystów.....	612

Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman , Rola funduszy unijnych w finansowaniu zrównoważonego rozwoju na przykładzie gmin województwa łódzkiego	623
Arkadiusz Świadek, Katarzyna Szopik-Depczyńska , Aktywność innowacyjna a wielkość przedsiębiorstw w systemie przemysłowym małopolski	633
Dariusz Urban , Gospodarka polska jako miejsce inwestycji z perspektywy wybranych państwowych funduszy majątkowych – przyczynek do badań empirycznych.....	644
Piotr Urbanek , Polityka wynagradzania kadry kierowniczej w polskich bankach publicznych na przykładzie spółek indeksu WIG20	654
Adam Wasilewski , Użytki rolne a rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce	667
Anetta Waśniewska , Aktywność społeczna i ekonomiczna stowarzyszeń i fundacji – wybrane zagadnienia na podstawie przeprowadzonych badań	678
Marek Wigier , Sytuacja ekonomiczna przetwórstwa spożywczego w Polsce w okresie członkostwa w UE – stan i perspektywy.....	688
Edward Wiśniewski , Efekty skali w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego	700
Urszula Zagóra-Jonszta , Ruch spółdzielczy i działalność Franciszka Stefczyka	710
Katarzyna Żak , Diagnoza poziomu innowacyjności polskiej gospodarki.....	721

Summaries

Franciszek Adamczuk , Usage of traditional and regional products in the region's promotion.....	24
Ewa Badzińska , Prospects and barriers to the development of <i>spin-off</i> companies in Poland	34
Agnieszka Baer-Nawrocka, Arkadiusz Sadowski , Political and structural factors affecting the changes in the distribution of pig production in the European Union countries	44
Agnieszka Barczak , The use of the linear programming method to assess the production process of groups of farms of some chosen agricultural types.	55
Wioletta Bieńkowska-Gołasa , Distance of rural communities in Mazovian Voivodeship from the main economic centres and their level of entrepreneurship	64
Alicja Bonarska-Treit , Tourism as a chance for local development.....	76
Agnieszka Borowska , The use of funds under National Programmes for the Support of Apiculture in Poland	91
Anna Czech , Polish energy security and renewable energy sources	99

Malgorzata Dolata , Competitive position of East Poland rural areas from the point of view of economic infrastructure equipment.....	108
Monika Fabiańska , Selected factors of the regional capital determining investment decisions of the companies from the textile and clothing sector from Łódź Voivodeship.....	120
Mateusz Folwarski , Remuneration of executive directors of board of directors of the biggest American banks before and after the financial crisis	131
Malgorzata Fronczek , Character of the Polish foreign trade after 1990	141
Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor , Conditioning of automotive sector enterprises competitiveness in Poland and in Europe.....	151
Marcin Gospodarowicz , Microenterprises in Poland and their support from EU funds in the years 2007-2011.....	164
Marianna Greta, Ewa Tomczak-Woźniak , Polish agriculture sector vs. digitization – example and barriers of the computer technologies implementing project realization	175
Sylwia Guzdek , The importance of business environment for small and medium-sized enterprises in 2007-2012.....	189
Barbara Hadryjańska , Strengthening the competitive advantage of companies on the example of the agri-food sector.....	200
Sławomira Hajduk , Economic instruments of space management on the local level.....	211
Mariusz Hamulczuk , Asymmetric price transmission along the food chain. Example of poultry prices in Poland	223
Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Agata Bocionek , Financing health care services for uninsured individuals under a decision of the executive body of the local government.....	232
Grażyna Karmowska , Differences in the development of poviats of West Pomeranian Voivodeship	246
Wojciech Kisiał, Bartosz Stępiński , Spatial differences in the absorption of EU funds by the regional and local governments in Poland.....	256
Joanna Kizielewicz , Economic policy of the government and the European Union towards coastal regions and its influence upon the development of maritime tourism in Poland	269
Ewa Kołoszycz , Income of typical dairy farms in the European Union in 2011.....	279
Sylwester Kozak , Efficiency of life insurance companies in Poland in the years 2002-2011. Do size and foreign ownership matter?.....	291
Mariusz Kudelko , Assessment of building of power plants using new lignite deposits – a systems approach.....	304
Anetta Kuna-Marszałek , Environmental strategies of enterprises on the international markets	316

Piotr Laskowski , Special economic zones as a factor of regional development based on Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK”.	329
Wojciech Leoński , External barriers to the development of entrepreneurship in Poland	340
Edyta Łyżwa, Olga Braziewicz-Kumor , Cooperation of industrial enterprises with other market participants in terms of innovative activity.....	352
Agnieszka Malkowska , Strategy for the development of Pomerania Euro-region and building of competitive border region	362
Arkadiusz Malkowski , The eastern border of Poland from outskirts and isolation to co-operation	372
Grażyna Mańczak , Pro-export policy assessment in Poland.....	383
Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz , Analysis of labour output in agricultural farms in 2010 in comparison to 2002.....	395
Dominika Mierzwa , Application of multiplication analysis of discrimination to the evaluation of cooperative dairy companies	407
Andrzej Miszczuk , New approach the regional strategic planning (as an example of Podkarpackie Voivodeship)	419
Zbigniew Mongiało, Michał Świtłyk , Analysis of efficiency coefficients of public universities	430
Anna Oleńczuk-Paszal, Monika Śpiewak-Szyjka , Voivodeship real estate management vs. voivodeship revenue	441
Piotr Podsiadło , State aid for fishing industry companies.....	453
Halina Powęska , The purpose of crossing the border by cross-border traders and the commodity structure of cross-border purchasing in the Polish-Ukrainian border region.....	464
Zdzisław W. Puślecki , New phenomena in the Common Agricultural Policy of the European Union in the conditions of a budgetary perspective for the years 2014-2020.....	476
Bogusława Puzio-Waślawik , Self-employment during the economic slowdown in Poland	488
Małgorzata Raczkowska , Social cooperative movement in Poland.....	501
Joanna Rogalska , Świętokrzyskie local government units as beneficiaries of regional policy	512
Iga Rudawska , Network as an intermediate form of economic coordination on the example of integrated healthcare	521
Robert Rusielik , Determinants of technical efficiency of beef production in Europe and in the world in 2011.....	533
Karolina Sienkiewicz , Consequences of signing Student’s Law Card for university graduates	545
Agnieszka Skoczyła-Tworek , Audit as a tool for optimization of company management in the current economic crisis.....	556

Katarzyna Skorupińska , Non-trade union forms of employee representation in the Polish system of industrial relations	568
Agnieszka Słomka-Gołębiowska , Determinants of compensation committee independence in banks in Poland.....	580
Jerzy Sokółowski , Optimization of tourist offer selection by using Internet portal HolidayCheck.....	589
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka , Assessment of the use of public assistance by companies in Lublin Voivodeship based on survey results	601
Marcin Stępień , Elements of tax rules in the context of the Polish tax system	611
Maciej Szczepankiewicz , Polish parliamentarians' innovation potential.....	622
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman , The role of EU funds in the financing of sustainable development on the example of Łódź Voivodeship municipalities	632
Arkadiusz Świadek, Katarzyna Szopik-Depczyńska , The impact of enterprises' size on regional innovation systems – Małopolskie case	643
Dariusz Urban , Polish economy as a place of investment from the perspective of selected sovereign wealth funds – a contribution to the empirical analyses.....	653
Piotr Urbanek , Executive remuneration policy in the Polish public banks on the example of WIG20 companies.....	666
Adam Wasilewski , Arable land and the development of non-agricultural economic activity in Poland.....	677
Anetta Waśniewska , Social and economic activity of associations and foundations – selected problems based on research.....	687
Marek Wigier , Food processing in Poland in the times of EU membership – condition and perspective	699
Edward Wiśniewski , Economies of scale in the operation of local government units on the example of communities of Western Pomerania.....	709
Urszula Zagóra-Jonszta , Cooperative movement and activities of Franciszek Stefczyk	720
Katarzyna Żak , Diagnosis of the innovation level of Polish economy	732

Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman

Uniwersytet Łódzki

ROLA FUNDUSZY UNIJNYCH W FINANSOWANIU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest podkreślenie priorytetowego znaczenia zrównoważonego rozwoju w rozwoju lokalnym jako tendencji uznanej zarówno w polityce światowej, jak i unijnej. Artykuł wskazuje, na przykładzie gmin województwa łódzkiego, na brak możliwości finansowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym bez wsparcia finansowego z funduszy Unii Europejskiej. Artykuł wskazuje również na konieczność weryfikacji założeń programów operacyjnych w związku z możliwościami finansowania zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, finansowanie lokalne, fundusze Unii Europejskiej.

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce stoją dziś w obliczu wielu trudności natury finansowej. W ich zakres wpisują się tendencje i priorytety zrównoważonego rozwoju uznane zarówno w polityce światowej, jak i unijnej, wymagające właściwego poziomu finansowania. Wiele wskazuje jednak na to, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce muszą w pierwszej kolejności zaadaptować te tendencje i priorytety, następnie zaś dostosować zakres i sposoby finansowania do potrzeb ich realizacji¹. W chwili obecnej kluczową rolę odgrywa we wszystkich tych działaniach członkostwo Polski w Unii Europejskiej, a co za tym idzie możliwość korzystania z funduszy unijnych, ukierunkowanych na realizację polityki zrównoważonego rozwoju.

Celem niniejszego artykułu jest, z jednej strony, podkreślenie priorytetowego znaczenia zrównoważonego rozwoju dla dalszego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego jako tendencji istniejącej w polityce zarówno światowej, jak i unijnej, z drugiej zaś strony pokazanie, na przykładzie gmin województwa łódzkiego, roli i znaczenia środków unijnych w finansowaniu tego rozwoju.

¹ A. Tylman, *Ewolucja pojęcia zrównoważonego rozwoju a finansowanie tego rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego*, II Międzynarodowa Konferencja Bałtycka 2013 (przyjęty do druku).

2. Zrównoważony rozwój – założenia, cele, znaczenie

Współcześnie zrównoważony rozwój uznawany jest powszechnie za kierunek dalszego rozwoju świata. Podstawą takiego postrzegania zrównoważonego rozwoju jest przede wszystkim Deklaracja Milenijna przyjęta 8 września 2000 r. na specjalnej (Milenijnej) Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, stanowiąca szkic programu działalności systemu Narodów Zjednoczonych w początkach XXI wieku. Podstawą takiego postrzegania zrównoważonego rozwoju jest również sformułowanie tzw. Milenijnych Celów Rozwoju (*Millenium Development Goals*, MDG), które mają zostać osiągnięte do 2015 roku. Wyodrębniono 8 zasadniczych Milenijnych Celów Rozwoju:

- Wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu;
- Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym;
- Promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet;
- Ograniczenie umieralności dzieci;
- Poprawa opieki zdrowotnej nad matkami;
- Ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób zakaźnych;
- Zapewnienie ochrony środowiska naturalnego;
- Stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju².

Priorytetowe znaczenie zrównoważonego rozwoju dla dalszego rozwoju świata potwierdził Szczyt Ziemi, jaki odbył się w czerwcu 2012 r. w Rio de Janeiro. Wyodrębniono i poddano dyskusji społeczności międzynarodowej nowe obszary objęte zakresem zrównoważonego rozwoju. Jak podkreślono, częścią zrównoważonego rozwoju powinno stać się dążenie do sprawiedliwości społecznej³.

W ramach projektu badawczego finansowanego ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Krystyny Piotrowskiej-Marczak: *System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwości zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększania poziomu absorpcji funduszy unijnych*, w oparciu o dokumenty i materiały Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również w oparciu o akty prawne oraz dokumenty strategiczne Unii Europejskiej wypracowane zostały dwie koncepcje definicyjne pojęcia zrównoważony rozwój. Przytoczenie ich pozwoli lepiej zapoznać się z treścią niniejszego opracowania i stanowiskiem autorów.

W szerokim rozumieniu zrównoważony rozwój zdefiniowano mianowicie jako **rozwój będący w istocie dążeniem do równoważenia rozwoju poszczególnych regionów świata**, obejmujący w szczególności elementy ustrojowo-polityczne, którego celem jest zaspokajanie co najmniej podstawowych potrzeb wszystkich ludzi na świecie oraz zwiększanie możliwości ludzkich wyborów (definicja *sensu largo*).

² www.un.org/millenniumgoals.

³ Human Development Report 2011, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011>.

W wąskim rozumieniu zrównoważony rozwój zdefiniowano z kolei jako **określony rozwój społeczno-gospodarczy**, a mianowicie taki, który z uwagi na zagrożenia ze strony środowiska naturalnego ma na celu jego ochronę, zarówno w wymiarze globalnym, jak i lokalnym (definicja *sensu stricte*). W tym rozumieniu zrównoważonego rozwoju jest nim również ochrona środowiska naturalnego sama w sobie (bez bezpośrednich związków z rozwojem gospodarczym czy społecznym).

Podkreślić należy, że w przypadku wąskiego rozumienia pojęcia zrównoważony rozwój priorytetowa względem rozwoju społeczno-gospodarczego rola ochrony środowiska naturalnego (w tym przede wszystkim polityka rozwoju poprzez ochronę środowiska naturalnego) pozostaje wciąż dyskusyjna. Podkreślenia wymaga również, że definicja zrównoważonego rozwoju *sensu stricte* zawiera się w definicji *sensu largo*. Równoważenie rozwoju poszczególnych regionów świata (wyrównywanie istniejących pomiędzy regionami różnic rozwojowych) powinno zatem następować z uwzględnieniem znaczenia ochrony środowiska naturalnego.

3. Podstawy prawne i źródła finansowania zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej

Polityka zrównoważonego rozwoju poszczególnych regionów świata (wyrównywania różnic w ich rozwoju), a więc polityka zrównoważonego rozwoju *sensu largo*, znajduje swój odpowiednik na poziomie Unii Europejskiej. Odpowiednikiem polityki równoważenia rozwoju na poziomie regionów świata jest na poziomie Unii Europejskiej polityka spójności (strukturalna, regionalna). Polityka ta ma na celu równoważenie (wyrównywanie) różnic gospodarczych i społecznych regionów (tzw. NUTS, *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) Unii Europejskiej. Polityka spójności jest jedną z podstawowych polityk Unii Europejskiej, zarówno z punktu widzenia jej znaczenia, jak i przyjętego zakresu finansowania. Priorytetowe znaczenie szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju w rozwoju Unii Europejskiej wynika wprost z postanowień art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi: Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny⁴.

Realizacja polityki zrównoważonego rozwoju *sensu stricte*, tj. rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez ochronę środowiska naturalnego, odbywa się zarówno w ramach polityki spójności, jak i w ramach polityki energetycznej, Wspólnej Polityki Rolnej, polityki transportowej, polityki konkurencji. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „wymogi ochrony

⁴ eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm.

środowiska naturalnego muszą być uwzględniane przy określaniu i realizacji wszystkich polityk Wspólnoty, w szczególności mających na celu trwałą rozwój⁵.

W kontekście priorytetowego znaczenia zrównoważonego rozwoju *sensu stricte* w rozwoju Unii Europejskiej na podkreślenie zasługuje w chwili obecnej także dokument zatytułowany *Strategia Europa 2020*, przyjęty przez Komisję Europejską 3 marca 2010 roku. Dokument ten wskazuje drogę wychodzenia Europy z kryzysu finansowego oraz tworzenia gospodarki konkurencyjnej względem pozostałych rynków światowych. Droga ta obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety: 1) rozwój inteligentny, tj. rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; 2) **rozwój zrównoważony, tj. wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej**; 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, tj. wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Jako wymierne cele przewidziane do osiągnięcia do 2020 r. wskazano:

- zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do 75%;
- przeznaczenie na inwestycje w badania i rozwój 3% PKB Unii;
- osiągnięcie celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% oraz zdobycie przez co najmniej 40% osób z młodego pokolenia wyższego wykształcenia;
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln⁶.

Na uwagę zasługuje ścisły związek zachodzący między postanowieniami aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla istnienia i funkcjonowania Unii Europejskiej, wskazującymi na priorytetowe znaczenie zrównoważonego rozwoju w rozwoju Unii Europejskiej, a wyodrębnionymi, w oparciu o postanowienia Deklaracji Milenijnej ONZ, Milenijnymi Celami Rozwoju. Zauważalna zbieżność tendencji rozwojowych na poziomie światowym i unijnym powinna, jak się wydaje, znaleźć swoje odpowiednie przełożenie na politykę, legislację oraz zakres finansowania poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski.

Podstawowe wymagania dotyczące wsparcia z funduszy Unii Europejskiej zostały określone w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁷. Postanowienia te wskazują na bezpośredni związek finansowania z polityką zrównoważonego rozwoju *sensu stricte*, podkreślając znaczenie roli ochrony środowiska w finansowaniu działań rozwojowych. Do najważniejszych postanowień należą:

⁵ Tamże.

⁶ ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

⁷ Dz.Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

- Artykuł 3 ust. 1: *działanie podejmowane w ramach funduszy obejmuje, na poziomie krajowym i regionalnym, priorytety Wspólnoty sprzyjające trwałemu rozwojowi poprzez wzmacnianie wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej oraz poprzez ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego.*
- Artykuł 17: *cele funduszy osiągnane są w ramach zrównoważonego rozwoju oraz propagowania na poziomie Wspólnoty celu, jakim jest ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego(...).*
- Artykuł 9 ust. 5: *operacje finansowane z funduszy są zgodne z postanowieniami Traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie.*

Jak wynika z przywołanych postanowień, w ich związku z przytoczonymi powyżej postanowieniami traktatów: o Unii Europejskiej i o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, finansowe wsparcie z funduszy unijnych może zostać udzielone pod warunkiem spełnienia wymagań w zakresie ochrony środowiska. Oznacza to, że wypłata środków z funduszy może zostać wstrzymana lub zablokowana w przypadku, gdyby projekt był realizowany z naruszeniem któregośkolwiek z wymogów dotyczących ochrony środowiska określonych w prawie UE⁸.

4. Fundusze unijne w finansowaniu zrównoważonego rozwoju gmin województwa łódzkiego

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „jednostki samorządu terytorialnego są największym odbiorcą środków z funduszy unijnych, których zadaniem jest pomoc samorządom w podnoszeniu aktywności gospodarczej i zamożności mieszkańców. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego przygotowują projekty związane z infrastrukturą, takie jak: budowa/modernizacja dróg, budowa/modernizacja oczyszczalni ścieków, budowa/modernizacja placówek edukacyjnych, sportowych i kulturalnych, tworzenie stref gospodarczych, uzbrajanie terenu. Poza projektami inwestycyjnymi samorządy mogą pozyskać również środki na przedsięwzięcia nieinwestycyjne (...), czyli np. szkolenia z zakresu przeciwdziałania bezrobociu określonych grup społecznych, fundusze stypendialne”⁹.

Ocena znaczenia funduszy unijnych w finansowaniu rozwoju gmin województwa łódzkiego stała się możliwa dzięki ankiecie przeprowadzonej w ramach wskazanego już powyżej projektu badawczego. Ankieta skierowana została do wszystkich gmin województwa łódzkiego, bez podziału na gminy o charakterze miejskim, miejsko-wiejskim czy wiejskim. Odpowiedzi udzieliło 113 gmin, co stanowiło 63,84% ogółu gmin województwa łódzkiego.

⁸ http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/PolitykaSpojnosci.html.

⁹ A. Wasyliuk, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków z Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 311.

Wśród pytań skierowanych do gmin znalazły się pytania dotyczące dochodów pozyskiwanych z Unii Europejskiej, programów, z których jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały środki, a także dotyczące oceny procedury rozliczania środków unijnych. Dzięki dużemu odzewowi ze strony jednostek samorządu terytorialnego możliwa była dokładna i wnikliwa ocena roli funduszy unijnych w finansowaniu rozwoju jednostek samorządu oraz problemów z tym związanych.

Zamieszczone poniżej tab. 1 i 2 prezentują odpowiedzi gmin na wybrane pytania skoncentrowane wokół problematyki roli środków unijnych w finansowaniu ich rozwoju.

Tabela 1. Rozkład odpowiedzi do pytanie dotyczące inicjatywy gmin w zakresie występowania o fundusze unijne

Czy władze gminy starały się o przyznanie środków unijnych:	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie	% w ogólnej liczbie gmin
Tak		
– Na jaki(e) cel(e):		
– Z jakiego programu:		
– W jakiej wysokości:	113	100
Nie	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet badawczych.

Z udzielonych odpowiedzi jednoznacznie wynika, że wszystkie gminy starały się o przyznanie funduszy unijnych. Z zamieszczanych wyjaśnień wynikało ponadto, że realizacja projektów rozwojowych była możliwa głównie dzięki następującym programom:

- Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Programowi Operacyjnemu Kapitał Ludzki,
- Regionalnemu Programowi Operacyjnemu Województwa Łódzkiego.

Największym powodzeniem cieszył się Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Skorzystało z niego aż 76 spośród 113 gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie ankiety, w tym: 62 gminy wiejskie, 11 gmin o charakterze miejsko-wiejskim oraz 3 gminy miejskie. W dalszej kolejności uplasował się Program Operacyjny Kapitał Ludzki, w ramach którego otrzymało fundusze 56 gmin (49,56% respondentów). Gminy wiejskie stanowiły 71,43%, gmin które otrzymały dofinansowanie w ramach tego programu, gminy miejsko-wiejskie i miejskie zaś stanowiły na równi – 14,29%. Z kolei z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego skorzystało w sumie 50 gmin. Tak samo jak w przypadku dwóch poprzednich programów podstawowym odbiorcą były gminy wiejskie, które stanowiły ponad połowę (32 gminy, czyli 64% ogółu), na drugim miejscu znalazły się gminy miejskie (10 gmin, odpowiednio 20%), na trzecim miejscu gminy o charakterze miejsko-wiejskim (8 gmin, czyli 16% ogółu).

Tylko 14 ze 113 gmin województwa łódzkiego, co daje 12,39% ogółu gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie badawczej, oprócz wyżej wymienionych funduszy unijnych korzystały także z innych europejskich źródeł zasilenia pieniężnego, a mianowicie:

- Poakcesyjnego Programu Wspierania Obszarów Wiejskich (4 gminy),
 - Norweskiego Mechanizmu Finansowego (1 gmina),
 - Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (1 gmina),
 - Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego (3 gminy),
 - Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (2 gminy),
- oraz programów, których realizacja obejmowała lata 2004-2006, czyli:
- Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (3 gminy),
 - Specjalnego Przedakcesyjnego Programu na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, w skrócie zwanego SAPARD (2 gminy).

Interesujący pozostaje niewątpliwie fakt, że z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wpisującego się bezpośrednio, choć nie wyłącznie, w koncepcję zrównoważonego rozwoju *sensu stricte*, skorzystały zaledwie 2 gminy, obie o charakterze miejskim¹⁰.

Uzyskane środki przeznaczone były przede wszystkim na realizację tzw. celów miękkich i twardych. Podział na te dwie charakterystyczne grupy dokonywany jest z punktu widzenia mierzalności i efektów końcowych realizacji zadania. O ile mianowicie w przypadku rezultatów twardych łatwo wskazać źródła ich weryfikacji, o tyle w przypadku rezultatów miękkich konieczne jest monitorowanie ich przy wykorzystaniu osobnych narzędzi, takich jak np. ankiety czy wywiady.

Do grupy celów miękkich gminy województwa łódzkiego zaliczały:

- wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów,
- infrastrukturę edukacyjną,
- podnoszenie kwalifikacji i umiejętności mieszkańców gminy,
- aktywizację osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych dokonywane poprzez organizację imprez integracyjnych,
- wzrost aktywności i spójności mieszkańców,
- ochronę dziedzictwa kulturowego,
- zwiększenie ochrony przeciwpożarowej w gminie,
- zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gmin,
- podniesienie turystycznej i rekreacyjnej atrakcyjności gmin czy promocję obszarów gmin.

Do celów twardych zaliczono z kolei:

- budowę kanalizacji,
- remonty wodociągów,

¹⁰ Gminy Tomaszów Mazowiecki i Sieradz.

- budowę oczyszczalni ścieków, a także wszelkie pozostałe czynności wpisujące się uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej,
- rekultywację wysypisk śmieci,
- realizację zadań z zakresu szeroko pojętej ochrony środowiska,
- podwyższanie standardów obiektów użyteczności publicznej,
- termomodernizację budynków w związku ze zmniejszeniem emisji szkodliwych substancji przedostających się do atmosfery,
- rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich,
- remonty świetlic wiejskich,
- infrastrukturę drogową.

Na szczególną uwagę w grupie celów twardych zasługują inwestycje gmin o charakterze ekologicznym. Cele te w tym zakresie wpisują się bowiem bezpośrednio w realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju *sensu stricte*. Inwestycje gmin dotyczyły m.in.: zabezpieczenia energetycznego oraz ciepłego gmin, dywersyfikacji źródeł energii z uwzględnieniem odnawialnych ich źródeł mających na celu poprawę jakości powietrza dokonywaną m.in. poprzez: zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i innych szkodliwych substancji do atmosfery, instalację kolektorów słonecznych czy budowę kotłowni opalanych biomasą, a także rewitalizację zdegradowanego środowiska naturalnego. Łącznie tego typu inwestycje finansowane przy użyciu środków unijnych realizowane były w 13 gminach województwa łódzkiego, co stanowiło 11,50% ogółu respondentów. Wśród nich było aż 8 gmin wiejskich, 3 gminy miejskie i 1 gmina o charakterze miejsko-wiejskim. Wynik ten wydaje się niewątpliwie interesujący i wymaga pogłębionych badań w kontekście skorzystania jedynie dwóch gmin, obu o charakterze miejskim, z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w związku z poprawnością przyjętego określenia priorytetów i działań w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

20 spośród 113 gmin, co stanowiło 17,70% ogółu gmin, które udzieliły odpowiedzi na wystosowaną do nich ankietę badawczą, nie realizowało celów twardych z tej grupy (ekologicznej). Gminy te przy użyciu tzw. celów twardych skupiły się przede wszystkim na finansowaniu inwestycji drogowych i budowlanych lub też realizowały cele z grupy celów miękkich.

Na uwagę zasługuje fakt, że niejednokrotnie gminy nie występowały o przyznanie im środków unijnych na tzw. cele twarde, tłumacząc, że realizowane w ich ramach projekty to z reguły duże inwestycje generujące po ich stronie spore koszty, wymagające dużego wkładu własnego. Tym samym poprzestawały one na finansowaniu z funduszy unijnych drobnych projektów, z reguły niemających wpływu na zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców gminy.

Szczególnego podkreślenia wymaga to, że większość gmin, które udzieliły odpowiedzi na wystosowaną do nich ankietę badawczą, tj. aż 86,74%, stwierdziła, że wykonanie powyżej wskazanych zadań nie byłoby możliwe bez udziału środków pozyskanych z Unii Europejskiej. Dzięki środkom unijnym możliwe stało się zatem finansowanie polityki zrównoważonego rozwoju. Wśród gmin, które uważały, że

Tabela 2. Rozkład odpowiedzi w przedmiocie możliwości zaspokajania ze środków unijnych potrzeb społeczności lokalnych

Czy zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy byłoby możliwe bez udziału środków unijnych:	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie	% w ogólnej liczbie gmin
Tak	11	13,25
Nie	113	86,74

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet badawczych.

zaspokajanie potrzeb ich społeczności lokalnych jest możliwe bez wsparcia finansowego z Unii Europejskiej, znalazło się jedynie 10 gmin wiejskich i 1 gmina miejska, co stanowi 13,25% ogółu respondentów.

5. Podsumowanie

Określenie strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, a także prowadzenie właściwie zorientowanej polityki rozwoju regionalnego to jedne z najważniejszych zadań, których realizacja należy do obowiązków samorządów. Dzięki środkom z funduszy unijnych gminy województwa łódzkiego mogły: zwiększyć aktywność społeczną bezrobotnych, poprawić infrastrukturę społeczno-gospodarczą, rozbudować sieć dróg, rozwinąć bazę sportowo-rekreacyjną i edukacyjną, rozwinąć bazę turystyczną, zwiększyć ochronę społeczną, poprawić jakość życia i pobudzić aktywność środowisk lokalnych, z informatyzować gminę, udostępnić młodzieży miejsca do spotkań, poprawić bezpieczeństwo w gminie, dokonać przebudowy lub zmiany sposobu użytkowania budynków, ale także uporządkować gospodarkę wodno-ściekową, sfinansować inwestycje dotyczące ochrony środowiska, dokonać redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery, podjąć próby w zakresie dywersyfikacji źródeł energii ze szczególnym uwzględnieniem jej odnawialnych źródeł czy też efektywnie przeciwdziałać powstawaniu zagrożeń środowiskowych. Wszystkie zrealizowane cele wpisują się w politykę zrównoważonego rozwoju *sensu stricto*.

W tym kontekście zastanawiający pozostaje fakt, że większość ankietowanych gmin nie widziała możliwości realizacji powyższych celów bez wsparcia ze strony funduszy europejskich. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju, jak należy zatem przyjąć, nie byłaby możliwa bez tego wsparcia. Jest to o tyle niepokojące, że jak wskazano w niniejszym opracowaniu, polityka zrównoważonego rozwoju stanowi priorytet w dalszym rozwoju tak świata, jak i Unii Europejskiej i jako taka powinna znaleźć swoje odpowiednie przełożenie w szczególności na poziom i sposoby jej finansowania przez poszczególne państwa członkowskie. W związku z powyższym, jak się wydaje, podmioty publiczne – państwa i samorządy terytorialne powinny dążyć do jej realizacji także ze środków własnych. W związku z przeprowadzonymi badaniami ankietowymi interesujący pozostaje ponadto fakt niewielkiego zaintere-

sowania programem Infrastruktura i Środowisko wpisującym się z założenia w realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju. Może to wskazywać na konieczność zweryfikowania określenia beneficjentów lub priorytetów i działań na poziomie tego programu, jak również na konieczność weryfikacji polityki dostępności środków z tego programu.

Literatura

ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm.

Human Development Report 2011, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011>.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

Tylman A., *Ewolucja pojęcia zrównoważonego rozwoju a finansowanie tego rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego*, II Międzynarodowa Konferencja Bałtycka 2013 (*przyjęty do druku*).

Wasylik A., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków z Unii Europejskiej*, [w]: *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.

www.un.org/millenniumgoals.

www.ekoportal.gov.pl/opencms/opencms/ekoportal/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/PolitykaSpojnosci.html

THE ROLE OF EU FUNDS IN THE FINANCING OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF ŁÓDŹ VOIVODESHIP MUNICIPALITIES

Summary: This article points to the importance of sustainable development in global and EU policy, highlighting the priority of sustainable development for further local development. The purpose of this article is to draw attention to the impossibility of financing sustainable development policy at the local level (taking as an example municipalities in Łódź Voivodeship) without financial support from the EU funds. The purpose of this article is also to indicate the need to verify the assumptions of the operational programs that benefit local government, in connection with the opportunities of financing sustainable development needs.

Keywords: sustainable development, local financing, EU funds.